IX kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 34)
z dnia 28 września 2021 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 34)

28 września 2021 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Arkadiusza Myrchy (KO),** przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym;

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: SK 140/20, P 6/21, K 26/20, SK 18/21, SK 67/20, SK 103/20, SK 80/20.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Paweł Bachmat** – naczelnik Wydziału Analiz Konstytucyjnych Biura Analiz Sejmowych, **Marzena Laskowska, Dorota Lis-Staranowicz, Bogusław Przywora, Łukasz Trochimiuk** – eksperci BAS, **Marcin Wójcik, Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

W posiedzeniu wziął udział **Dariusz Standerski** – legislator Klubu Parlamentarnego Lewica.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam panie poseł i panów posłów. Witam pana naczelnika wraz z ekspertami z Biura Analiz Sejmowych. Witam pracowników Kancelarii Sejmu

Porządek posiedzenia został państwu doręczony. Czy są do niego uwagi? Nie ma.

Stwierdzam, że jest kworum.

Dzisiaj mamy się zająć zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Przedstawicielką wnioskodawców jest pani poseł Anita Kucharska-Dziedzic. W drugim punkcie mamy kilka spraw trybunalskich.

Zaczynamy od zaopiniowania projektu ustawy dla Marszałka Sejmu. Proszę panią poseł o zabranie głosu. Jeżeli będą pytania, to oczywiście pani przewodnicząca jest do państwa dyspozycji.

Poseł Anita Kucharska-Dziedzic (Lewica):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, chcę pokrótce przedstawić państwu o czym jest projekt ustawy złożony przez Klub Parlamentarny Lewicy. To jest kolejna próba rozwiązania problemu, który jest nierozwiązywalny od wielu, wielu lat. Górnolotnie powołam się na 13 postulat zgłoszony jeszcze w Stoczni Gdańskiej, który mówił o tym, że dość korupcji, klientelizmu, dość nomenklatury w zarządzaniu państwem.

Jakie ma społeczeństwo sposoby obrony przeciwko zasadom łupienia państwa? Jeden ze sposobów obrony to są jasne zasady obejmowania stanowisk, zwłaszcza w spółkach Skarbu Państwa. Jawne, transparentne, przejrzyste i oparte przede wszystkim na kompetencjach. Drugi sposób obrony, to jest jawność informacji o sposobie zatrudniania i wynagradzania na kluczowych stanowiskach w państwie. Tych, które są na styku albo w pełnym powiązaniu gospodarki i polityki. Ten problem jest nie tylko w ostatnich latach, ale i w ostatnich tygodnia gorącym tematem w debacie publicznej.

Przypomnę, że jeszcze zimą 2016 roku zniesiono konkurencyjny nabór na najwyższe stanowiska, obniżając jednocześnie wymogi kompetencyjne dla kandydatów i uchwalając pierwszą tzw. ustawę kadrową. Wymieniono wówczas 1/3 urzędników zajmujących stanowiska dyrektorów generalnych, dyrektorów departamentów i naczelników wydziałów. Powołano także Radę ds. Spółek z Udziałem Skarbu Państwa i Państwowych Osób Prawnych. Efekt jest taki, że po 5 latach nawet strona rządowa przyznaje, że przesadzono i sytuacja budzi nie tylko zaniepokojenie i kontrowersje, ale jest sytuacją szkodliwą dla interesów państwa i całego społeczeństwa.

Dnia 2 lipca została zgłoszona przez Jarosława Kaczyńskiego uchwała sanacyjna, dotycząca nepotyzmu, zakładająca, że członkowie najbliższej rodziny posłów i senatorów PiS nie powinni zasiadać w radach nadzorczych spółek Skarbu Państwa. Efektem tej uchwały jest 13 osób, które zwolniły owe stanowiska. Rzecznik PiS z rozbrajającą szczerością przyznał kilka dni temu, że uchwała sanacyjna PiS dotyczy np. Solidarnej Polski.

Wczoraj ukazał się artykuł, który pokazuje, jak bardzo spółki Skarbu Państwa są powiązane z poszczególnymi osobami na szczytach władzy rządowej i parlamentarnej. Co piąta osoba, z analizowanych przez dziennikarzy 5 tys., jest zatrudniana dzięki kontaktom i znajomości z premierem, bądź z konkretnymi osobami z PiS.

To się dzieje i próby reagowania na to, to są także inicjatywy Klubu Parlamentarnego Lewicy. Złożyliśmy dwa projekty o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Jeden dotyczy uregulowania kwestii obejmowania stanowisk w spółkach Skarbu Państwa. Drugi to ten, który będziecie państwo opiniować, czy w ogóle jako parlament powinniśmy o nim debatować.

Co jest w naszej ustawie konkretnego? O co wnioskujemy w naszym projekcie? Proponujemy dodanie rozdziału 3a do ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. W proponowanym art. 23b proponujemy, aby członkowie organów zarządzających i organów nadzorczych spółek, w których udział Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji, byli zobowiązani do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym, w zakresie majątku odrębnego oraz objętego małżeńską wspólnotą majątkową. Wprowadzamy katalog otwarty elementów oświadczenia zawierający informacje o zasobach pieniężnych, nieruchomościach itd. To jest taki katalog, który jest państwu doskonale znany, bo również wszyscy posłowie tego typu oświadczenia składają.

W art. 23c proponujemy procedurę złożenia oświadczenia. Jak ona powinna wyglądać. W art. 2 ustawy proponujemy przepisy przejściowe, czyli termin 30 dni od dnia wejścia ustawy w życie do złożenia pierwszych oświadczeń majątkowych.

Do tej ustawy przedstawiono dwie opinie. Opinia, którą złożyło Biuro Analiz Sejmowych kończy się konkluzją, że „Projekt ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu mieniem państwowym jest niezgodny z zasadami prawa UE dotyczącymi przetwarzania danych osobowych określonych w art. 5 ust. 1 lit. b) i c) oraz art. 6 ust. 3 Rozporządzenia Unii Europejskiej 2016/679, ponieważ nie wskazuje celu przetwarzania danych osobowych oraz nie spełnia wymogów minimalizacji danych".

Natomiast konkluzja opinii ministra ds. UE, pana Konrada Szymańskiego, jest następująca: „Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem UE z zastrzeżeniem powyższych uwag". Opowiem państwu krótko o tych uwagach. Wątpliwość ministra ds. UE dotyczy tego, czy przepisy proponowanej ustawy o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym są zgodne z art. 5 ust. 1 lit. a) i c) Rozporządzenia PE. Zgodnie z tym przepisem dane osobowe muszą być przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą. Zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach, nieprzetwarzane dalej w sposób niezgodny z tymi celami. Dalsze przetwarzanie dla celów archiwalnych, w interesie publicznym, nie jest uznawane, w myśl art. 89 ust. 1, za niezgodne z pierwotnymi celami i adekwatne, czyli stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celu, w którym są przetwarzane.

Minister w szczególności zwraca uwagę na projektowany art. 23c ust. 3 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, który przewiduje, że omawiane oświadczenia miałyby być jawne, z wyjątkami określonymi w tym przepisie oraz podawane do publicznej wiadomości przez ministra właściwego do spraw aktywów państwowych.

Uwagi ministra oczywiście są cenne i byłyby prawne, gdyby rozpatrywać proponowane przepisy w oderwaniu od systemu prawnego i doktryny. Wszyscy jednak zdajemy sobie doskonale sprawę, że prawo nie działa w próżni i w przypadku proponowanych przepisów należy zastosować wykładnię systemową. Ona mówi, że nasze przepisy są kolejnym elementem w katalogu oświadczeń majątkowych składanych przez funkcjonariuszy publicznych w szerokim rozumieniu. Taki obowiązek dotychczas mają: dyrektorzy generalni, dyrektorzy departamentów i ich zastępcy w urzędach naczelnych i centralnych organów państwowych, dyrektorzy generalni urzędów wojewódzkich, dyrektorzy wydziałów i ich zastępcy oraz główni księgowi w urzędach terenowych organów rządowej administracji, kierownicy urzędów, członkowie Narodowego Banku Polskiego, prezydent, posłowie, senatorowie, posłowie do PE, członkowie Rady Ministrów, sędziowie, prokuratorzy, referendarze, asesorzy sądowi, radni jednostek samorządu terytorialnego, skarbnicy i sekretarze jednostek samorządu terytorialnego, wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast. Proponowane przez nas przepisy dołączają zatem do opisanej struktury, która od lat jest interpretowana w orzecznictwie i doktrynie.

Chciałabym też przypomnieć, że upłynęły już 3 lata obowiązywania rozporządzenia PE, o którym mówimy i cytowanych przepisów. W tym czasie nie podnoszono żadnych zastrzeżeń dotyczących niezgodności cytowanych przepisów z prawem UE. Cel przepisów proponowanej ustawy jest tożsamy z celem wyznaczonym przez przepisy obowiązujące.

Spółki ze znacznym udziałem i pod kontrolą Skarbu Państwa stanowią najlepszy w prawie przykład przenikania się władztwa publicznego i gospodarki. Proponowane przez nas rozwiązania w ujęciu formalnym są wzorowane na przepisach dotyczących posłów i senatorów.

Chciałabym oddać głos legislatorowi KP Lewicy, ponieważ zarówno nasz projekt, który został złożony w marcu, jak i opinie przedstawione zarówno praz BAS, jak i przez ministra ds. UE, powstały w innej rzeczywistości prawnej. Od tego czasu porządek prawny się zmienił.

Pan Dariusz Standerski, bardzo proszę.

Legislator Klubu Parlamentarnego Lewica Dariusz Standerski:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, przede wszystkim chciałbym podziękować panu ministrowi Szymańskiemu i pani Dorocie Olejniczak z BAS za sporządzenie tych opinii, bo on wskazują na rzecz bardzo ciekawą. Nie odnoszą się bezpośrednio do zależności między polityką i gospodarką w spółkach ze znacznym udziałem Skarbu Państwa, natomiast odnoszą się do relacji prawa polskiego z rozporządzeniem PE 2016/679. W tych opiniach zarówno pan minister, jak i BAS wskazują, że nie ma celu przetwarzania danych osobowych oraz nie ma spełnionego wymogu minimalizacji danych. W takim razie pragnę zauważyć, że tak samo oba wymogi nie zostały spełnione w obowiązującej ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Tam również nie jest wskazany, w reżimie rozporządzenia 2016/679, cel przetwarzania danych osobowych. Stało się tak siłą rzeczy, ponieważ ta ustawa została przyjęta wcześniej, czyli przed przyjęciem tego rozporządzenia i nie została do niego dostosowana w sposób wskazany przez BAS i ministerstwo. To już jest pierwszy postulat *de lege ferenda*, żeby Sejm pochylił się nad tymi dwoma wymogami w ustawach, które dziś są. To jest pierwsza sprawa, którą chciałbym podkreślić.

Druga sprawa wynika z konsultacji społecznych przeprowadzanych równolegle do procedury przed Wysoką Komisją. W konsultacjach wskazano problem pogodzenia proponowanych przepisów z art. $300^{25 \text{ i } 26}$ Kodeksu spółek handlowych, które mówią o akcjach uprzywilejowanych. W tych konsultacjach, a także w naszych analizach wskazano na problem, co wówczas, gdy w danej spółce Skarb Państwa posiada mniej niż 50% akcji, a są to akcje uprzywilejowane i mimo mniejszości akcji uprawniają np. do wskazywania większości członków zarządu.

Kiedy pani poseł Kucharska-Dziedzic składała ten projekt ustawy nie mieliśmy jeszcze innego punktu odniesienia. Natomiast przypomnę, że 17 września 2021 roku Sejm przyjął ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. W tej zmianie wskazano próg akcji lub udziałów Skarbu Państwa w spółkach jako 10%. Jeżeli

w tamtym rozumieniu ustawy wprowadzono zakaz zajmowania stanowiska, wykonywania zawodu lub pracy przez posłów i senatorów, zatem wprowadzono precedens, do którego możemy się odnosić w tych relacjach między polityką a gospodarką.

Zatem w tym zmienionym środowisku prawnym już nie musimy odnosić się do orzecznictwa, które czasem wspomina o 40%, jako wzorcu dla ustawodawcy, ale mamy kolejny poziom 10%, który, z mojego punktu widzenia powinien być rozważony jako ewentualna autopoprawka do projektu ustawy, która uzgodni zamierzenia projektodawcy z istniejącymi przepisami Kodeksu spółek handlowych.

Podsumowując, w kontekście pierwszego zagadnienia, o którym wspomniałem, również jako materiał na ewentualną autopoprawkę, znajdujemy w nich wskazanie celu przetwarzania danych osobowych oraz spełnienie wymogu minimalizacji danych. Będziemy dalej pracować nad spełnieniem wymogów zasugerowanych przez ministerstwo oraz BAS. Będziemy też pracować nad odpowiednimi poprawkami do ustaw, w których dalej, mimo obowiązywania rozporządzenia, te wymogi nie są spełnione. Z drugiej strony będziemy dostosowywać progi z 50%, prawdopodobnie jako punkt odniesienia 10% udziałów lub akcji Skarbu Państwa w podmiotach, nad którymi państwo sprawuje nadzór właścicielski. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Czy dobrze rozumiem państwa intencję, że wrócimy do tematu po przygotowaniu autopoprawki?

Poseł Anita Kucharska-Dziedzic (Lewica):

Tak. Będziemy przygotowywać autopoprawki. Zarówno w związku z uwagami zgłoszonymi przez ministra i BAS, ale także w związku ze zmienionym stanem prawnym.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję. Czy są jakieś pytania do wnioskodawców ze strony członków Komisji? Pan poseł Kowalski, bardzo proszę.

Poseł Janusz Kowalski (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, chciałem zadeklarować chęć prac nad tą ustawą, bo to jest, moim zdaniem, bardzo ważny projekt. Warto te wszystkie różnice zdań dotyczące ewentualnych przepisów prawa unijnego zweryfikować w sposób profesjonalny, ponieważ wiem, jako pełnomocnik ds. reformy nadzoru właścicielskiego nad spółkami Skarbu Państwa, że kwestia dotycząca ustawy o zarządzaniu mieniem państwowym miała być jakby w drugim etapie elementem naszych prac. Ta ustawa odpowiada, mówię w swoim imieniu, mojemu sposobowi patrzenia na sytuację w spółkach Skarbu Państwa czy nawet w spółkach strategicznych. Pamiętajmy, że mamy kilkadziesiąt spółek strategicznych, w których podwyższony rygor transparentności powinien być, w moim przekonaniu, absolutnym standardem. Ta kwestia powinna być, w mojej ocenie, wyjęta spod jakiegokolwiek sporu politycznego.

Jeżeli mogę, to chciałbym wnioskodawcom zadeklarować wsparcie merytoryczne przy pracach nad tym projektem, w szukaniu rozwiązań. Oczywiście zachęcam, bo 1 października o godzinie 10.00 rozpocznie się pierwsze czytanie reformy Kodeksu spółek handlowych, która jest komponentem tych zmian. Jest to przede wszystkim reforma funkcjonowania rad nadzorczych, gdzie obowiązki informacyjne między zarządem a radą nadzorczą zostaną inaczej ustawione, w sposób bardziej transparentny. Zwiększony będzie nadzór nad spółkami kapitałowymi w Polsce.

W związku z tym uważam, że to jest bardzo dobry pomysł. Jeżeli można się włączyć w prace, to taką chęć deklaruję z sympatią patrząc się na ten projekt ustawy. Dziękuję.

Poseł Anita Kucharska-Dziedzic (Lewica):

Dziękuję, panie pośle.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Czekamy na szybką autopoprawkę, dopóki ta zgoda w Komisji panuje. Cieszę się bardzo. Czekamy na działania ze strony wnioskodawców. Wrócimy na posiedzeniu Komisji do dyskusji.

Pierwszy punkt porządku dziennego mamy za sobą.

Przechodzimy do spraw trybunalskich, których kilka mamy w porządku dziennym. Zaczynamy od sprawy SK 140/20, do której wyznaczona jest pani przewodnicząca Barbara Bartuś. Następnie oddam głos pani mecenas.

Pani poseł Barbara Bartuś, proszę bardzo.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, chcę prosić o przedstawienie tej sprawy przez panią mecenas. Ta kwestia nawiązuje do rocznika kobiet 1953. Natomiast nie jest to tożsama sprawa, ponieważ wcześniejsze emerytury, które dotyczyły rocznika 53, obowiązywały do 2008 roku, więc pan, który się urodził w roku 1950 nie mógł pójść na wcześniejszą emeryturę. Dlatego bardzo dokładnie trzeba sprawdzić, czy pan ten ma legitymację, żeby powoływać się na te przepisy przy skardze. Prosiłabym, żeby tym się zająć, analizując sprawę. Na pewno zgadzam się z tym, że powinniśmy w konkluzji stwierdzić, że te przepisy są zgodne z powołanymi przepisami konstytucyjnymi. Bardzo proszę panią mecenas.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Dorota Lis-Staranowicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, jestem autorką projektu stanowiska w sprawie SK 140/20. Ten problem był nieraz omawiany na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej. Dziś mamy kolejną odsłonę problemu przechodzenia z emerytury na emeryturę.

Przedmiotem skargi konstytucyjna SK 140/20 jest art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie, w jakim dotyczy osób, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 32 tejże ustawy. Zaskarżony art. 25 ust. 1b stanowi: „Jeżeli ubezpieczony pobrał emeryturę częściową lub emeryturę na podstawie przepisów art. 46, 50, 50a, 50e, 184 lub art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, podstawę obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24, ustaloną zgodnie z ust. 1, pomniejsza się o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie zdrowotne”. Tak brzmi przedmiot zaskarżenia.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w następującym stanie faktycznym. Skarżący, urodzony w 1950 roku, w 2010 roku przeszedł na emeryturę w tzw. obniżonym wieku emerytalnym. Z chwilą osiągnięcia pełnego wieku emerytalnego, to był 2016 rok, wystąpił o przyznanie mu emerytury w powszechnym wieku emerytalnym i jeszcze domagał się, aby jego nowa emerytura została obliczona według nowego systemu kapitałowego, czyli według definiowanej składki, a nie zdefiniowanego świadczenia.

Organ rentowy zgodnie z wnioskiem zastosował się do żądania ubezpieczonego i dokonał przeliczenia emerytury. Na podstawie zaskarżonego przepisu ze zgromadzonego kapitału emerytalnego potrącił wypłacone emerytury w niższym wieku emerytalnym. Wtedy świadczenie w powszechnym wieku emerytalnym okazało się dużo niższe niż dotychczas pobierane. Skarżący zaskarżył decyzję organu rentowego do sądu. Sądy pierwszej i drugiej instancji utrzymały w mocy zaskarżoną decyzję. Wobec tego ubezpieczony wniósł skargę do Trybunału Konstytucyjnego.

Skarżący wnosi, że zostało naruszone jego prawo do zabezpieczenia społecznego określonego w art. 67 konstytucji, w związku z art. 2, który jest subsydiarnym wzorcem kontroli i stanowi o dwóch zasadach konstytucyjnych: ochronie praw nabytych i zaufaniu obywateli do państwa prawa. Skarżący swoją skargę konstytucyjną buduje wokół wyroku TK o sygn. akt P 20/16, który dotyczył kobiet urodzonych w 1953 r., które jako ostatnie z pewnej grupy społecznej – kobiet, które przeszły na wcześniejsze emerytury – nie mogły skorzystać z tego przywileju emerytalnego.

Chcemy powiedzieć, że wyrok TK w sprawie P 20/16 niekoniecznie może być rozstrzygającym dla naszych problemów, ponieważ mamy do czynienia z zupełnie odmiennymi wzorcami kontroli. Otóż w postępowaniu o sygn. akt SK 140/20 podstawowym wzorcem kontroli jest art. 67. Skarga konstytucyjna dotyczy naruszenie podstawowych praw i wolności. W tym przypadku powinniśmy badać, czy rzeczywiście zostało naruszone

konstytucyjne prawo skarżącego do zabezpieczenia społecznego na wypadek osiągnięcia wieku emerytalnego.

Stoimy na stanowisku, że to prawo nie zostało naruszone, ponieważ przepis art. 67 ust. 1 konstytucji mówi wyraźnie, że każdy obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego na wypadek osiągnięcia wieku emerytalnego. Wiek emerytalny nabywamy w świetle konstytucji i tego brzmienia jednorazowo. Nie mówimy tu o wiekach emerytalnych, ale o jednym wieku emerytalnym, czyli mamy tu do czynienia z liczbą pojedynczą. Przypominam, że mieliśmy do czynienia z wyrokiem TK w sprawie głosowania. W głosowaniu Kodeks wyborczy dopuszczał dwudniowe głosowanie w wyborach do parlamentu itd. TK stwierdził, że nie możemy wprowadzić dwudniowego głosowania, ponieważ konstytucja przewiduje głosowanie na dzień wolny od pracy. Wyraźnie jest tam liczba pojedyncza. Jeżeli przeniesiemy tę argumentację na grunt art. 67, to nie możemy mówić, że każdy z nas ma prawo do kilku emerytur, bo każdy ma prawo do jednej emerytury. Zaskarżony przepis dotyczy mechanizmu przechodzenia z emerytury na emeryturę. Ustawodawca pozwolił przejść na emeryturę w młodszym wieku. Emerytura w młodszym wieku nie jest świadczeniem o znacznie niższej wysokości. Jest ona ustalana tak samo jak emerytura w powszechnym wieku emerytalnym. Jednocześnie osoby, które korzystają z emerytury w młodszym wieku mogą, po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego, przejść ponownie na emeryturę, czyli po raz drugi przejść na emeryturę i do innego systemu emerytalnego. Ze starego systemu, czyli według zdefiniowanego świadczenia przejść na system ustalany według zgromadzonego kapitału. Konstytucja pozwala przejść na emeryturę tylko raz, natomiast ustawodawca wychodzi poza tę konstytucyjną gwarancję i pozwala nam przejść dwukrotnie.

W moim odczuciu zaskarżone przepisy w żaden sposób nie naruszają art. 67 ust. 1 konstytucji, ponieważ w świetle konstytucji nie można twierdzić, że mamy prawo do dwukrotnego czy wielokrotnego przechodzenia na emeryturę. Zaskarżony przepis, powtórzę, jest elementem składowym mechanizmu przechodzenia z emerytury w niższym wieku emerytalnym na emeryturę w powszechnym wieku emerytalnym. Nie narusza, moim zdaniem, istoty prawa do zabezpieczenia społecznego i jest zgodny z art. 67 ust. 1 konstytucji, ponieważ z tego artykułu konstytucji nie można wyprowadzić roszczenia do emerytury po emeryturze, a także do emerytury po emeryturze o określonej wysokości. Jako wzorzec subsydiarny przywołuje się art. 2 konstytucji i dwie zasady, tj. zasadę praw nabytych i zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa. W naszym przekonaniu, jeżeli przepis nie narusza podstawowego wzorca kontroli, który może być dopuszczony w skardze konstytucyjnej, to zbędnym jest orzekanie o zgodności z art. 2 konstytucji.

Na wypadek, gdyby TK nie podzielił naszego stanowiska, że w świetle konstytucji mamy prawo tylko do jednego przejścia na emeryturę, że mechanizm przechodzenia z emerytury na emeryturę wychodzi poza minimalną ochronę socjalną wynikającą z art. 67. ust. 1 konstytucji, to w naszym stanowisko odnosimy się też do zarzutów naruszenia zaufania do państwa i zasady ochrony praw nabytych. Uważamy, że mechanizm przechodzenia z emerytury na emeryturę był mechanizmem niesprawiedliwym, ponieważ świadczenie emerytalne nie wzrastało wskutek ciężkiej pracy emeryta i odkładania składek na ubezpieczenie społeczne. To była sztuczny mechanizm, który powodował, że im dłużej pobieraliśmy emeryturę w niższym wieku emerytalnym, tym bardziej sztucznie rosła nam wysokość świadczenia ustalanego w powszechnym wieku emerytalnym. Wkład emeryta nie był w ogóle uwzględniany, ponieważ trudno, żeby wtedy, gdy byliśmy na emeryturze w niższym wieku emerytalnym rosła nam emerytura w powszechnym wieku emerytalnym.

To zauważył nawet Sąd Najwyższy mówiąc o przywileju emerytalnym. Ja też uważam, że jest to przywilej emerytalny. Gdyby działać na zasadzie sprawiedliwości i równości, to należałoby ten przywilej emerytalny zlikwidować.

Konkluzja. Uważamy, że zaskarżony art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach jest zgodny z art. 67 ust. 1, w związku z art. 2 konstytucji. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Bardzo dziękuję. Jeszcze pani przewodnicząca Barbara Bartuś.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, chciałabym zwrócić jeszcze raz uwagę na zapis art. 67 ust. 1. Jak pani mecenas powiedziała, wielokrotnie ta zasada były przez nas omawiane. Robił to też TK, bo mamy w tym artykule zapisane, że zakres i formę zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Prawo emerytalne jest dość skomplikowane, ustawa o emeryturach i rentach jest ustawą dość skomplikowaną. W tym przypadku, jeżeli dobrze rozumiem, pan przeszedł na emeryturę jako nauczyciel z Karty Nauczycielskiej i uzyskał emeryturę w wieku wcześniejszym. Emerytura z Kart Nauczyciela została naliczona. W momencie, gdy skarżący skończył 65 lat drugi przepis pozwalał mu przejść na powszechną emeryturę. Wtedy zwrócił się o ponowne naliczenie emerytury na nowych zasadach.

Według starych zasad brało się pod uwagę zarobki z ostatnich 20 lat albo z 10 lat z ostatniego 20-lecia. Brało się pod uwagę kwotę bazową i tak były wyliczane emerytury dla wszystkich. Zmieniliśmy zasady i wprowadziliśmy emerytury kapitałowe. Polega to na tym, że odkładamy pieniądze na indywidualnym koncie, a po osiągnięciu wieku emerytalnego – nieważne jest to, ile lat wpłacaliśmy, bo najważniejsze jest to, ile zebraliśmy – bierze się tablice dalszego życia i dzieli zebraną kwotę przez przewidywaną liczbę miesięcy, przez które będziemy tę emeryturę pobierać z naszego kapitału.

Sprawa rocznika 1953 była inna, ponieważ przepis o tym rozliczaniu został wprowadzony w 2012 roku. Dotknął tylko jednego rocznika. Wtedy wprowadzono, że od kapitału zgromadzonego, jeżeli już ktoś pobierał wcześniejsze świadczenie emerytalne, powinno się je odliczyć. Rocznik 53 uzyskał w TK, bo był pierwszym rocznikiem, którego to tak naprawdę dotyczyło, ale dotyczy to wszystkich, również mężczyzn, którzy, jak w tym przypadku, przeszli na emeryturę z Karty Nauczyciela czy brali emerytury pomostowe. Zebraliśmy kapitał, ale jeżeli z tego kapitału już coś odebraliśmy, to się to odejmuje.

Jeżeli mówimy o zabezpieczeniu społecznym i prawach nabytych, to w tym przypadku ten emeryt pozostaje przy tej wysokości emerytury, którą mu wyliczono przy przejściu na emeryturę. Nic mu się nie zabiera. Nie może tylko skorzystać z emerytury kapitałowej, bo ona będzie mniej korzystna. Dlatego, jeżeli mówimy o prawach nabytych, to nie jest tak, że on złoży nowy wniosek i dostanie mniej korzystną emeryturę. Będzie miał tę emeryturę, którą mu naliczono w roku 2010 z Karty Nauczyciela.

Ten przepis ma niewielkie znaczenie, ponieważ dawniejsze przepisy były w ogóle korzystniejsze dla emerytów. Wtedy nazywaliśmy to świadczeniem ze zdefiniowaną emeryturą, teraz nazywamy to zdefiniowaną składką, ponieważ nie liczy się lat, które pracowaliśmy. Najważniejsza jest kwota składki, którą zgromadziliśmy.

Powtarzam, że całkowicie zgadzam się z przygotowanym stanowiskiem, że zaskarżony przepis jest zgodny z art. 67 ust. 1 konstytucji, który mówi o zabezpieczeniu społecznym. Skarżący uzyskał prawo do emerytury w roku 2010 i w dalszym ciągu, w tej samej wysokości będzie to świadczenie pobierał. Mógłby skorzystać z przepisów o emeryturze kapitałowej, ale byłoby to dla niego niekorzystne. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Mamy już pełną jasność. Czy są jeszcze głosy w dyskusji? Czy są pytania? Jeżeli nie ma, to przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem proponowanego stanowiska? (19) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam, że proponowany projekt stanowiska jednogłośnie został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do sprawy P 6/21. Opiekunem tej sprawy jest pan przewodniczący Arkadiusz Mularczyk, który dziś jest nieobecny. Oddaję głos pani mecenas Lis-Staranowicz, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt P 6/21 została zainicjowana pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Elblągu i dotyczy tzw. dodatku solidarnościowego.

Sąd Okręgowy w Elblągu poddaje w wątpliwość czy art. 3 ust. 1 ustawy z 19 czerwca 2020 r. o dodatku solidarnościowym przyznawanym w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom COVID-19 jest zgodny z art. 32 i art. 2 konstytucji. Zaskarżony przepis stanowi: „Dodatek solidarnościowy przysługuje osobie, która w 2020 r. podlegała ubezpieczeniom społecznym z tytułu stosunku pracy na podstawie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, przez łączny okres co najmniej 60 dni oraz:

1) z którą po dniu 15 marca 2020 r. pracodawca rozwiązał umowę o pracę za wypowiedzeniem lub

2) której umowa o pracę po dniu 15 marca 2020 r. uległa rozwiązaniu z upływem czasu, na który była zawarta – zwanej dalej «osobą uprawnioną»".

Sąd okręgowy w Elblągu poddaje zaskarżony przepis kontroli zakresowej, w zakresie, w jakim dodatek solidarnościowy nie przysługuje osobie, której stosunek o pracę został rozwiązany w drodze porozumienia stron zawartego przez pracodawcę i pracownika, od 15 marca do 21 czerwca 2020 r., ze względu na sytuację gospodarczą pracodawcy spowodowaną kryzysem wywołanym COVID-19.

Przed sądem okręgowym w Elblągu toczy się sprawa z powództwa 3 pracowników, którzy rozwiązali umowy o pracę za porozumieniem stron z pracodawcą, jednak w świadectwie pracy nie została ujawniona przyczyna tego rozwiązania, którą była sytuacja gospodarcza pracodawcy spowodowana COVID-19. Pracownicy złożyli wniosek o wypłatę dodatku solidarnościowego, a ZUS odmówił wypłaty, ponieważ w świetle zaskarżonego przepisu przysługuje on wyłącznie pracownikom, których stosunek pracy ustał w drodze wypowiedzenia, ale złożonego przez pracodawcę, albo rozwiązał się z upływem czasu, na który został zawarty.

Uważamy, że zaskarżona ustawa jest niezgodna z konstytucją, ponieważ jej art. 1 wyraźnie wskazuje, że jest ona ukierunkowana na ochronę pracowników przed skutkami COVID-19 i utratą źródła dochodów. Z punktu widzenia celu tej ustawy nie ma znaczenia jaka jest forma rozwiązania stosunku pracy. Ważny jest cel i przyczyna rozwiązania tego stosunku pracy. Analizując dalej postanowienia zaskarżonej ustawy dochodzimy do wniosku, że nie ma to również znaczenia w przypadku rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem przez pracodawcę. Ustawa nie precyzuje, że wypowiedzenie musi nastąpić z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy spowodowanych COVID-19. Wypowiedzenie umowy o pracę mogłoby być równie dobrze zastosowane wobec pracownika z powodu winy czy naruszenia obowiązków pracowniczych.

Reasumując, trzeba stwierdzić, że przepisy zaskarżonej ustawy nie wiążą skutków w postaci utraty pracy przez pracownika z przyczyną polegającą na trudnej sytuacji pracodawcy i koniecznością redukcji zatrudnienia spowodowaną COVID-19. Ta właśnie przyczyna legła u podstaw wprowadzenia dodatku solidarnościowego.

Ustawodawca przyjmuje domniemanie, że każde wypowiedzenie umowy o pracę przez pracodawcę po dniu 15 marca było spowodowane kryzysem i pandemią COVID-19. Nie dostrzega przy tym, że przyczyna wypowiedzenia stosunku pracy mogła leżeć nie tylko po stronie pracodawcy, ale też po stronie pracownika, np. utrata kwalifikacji, naganne zachowanie pracownika, naruszanie przepisów BHP.

To wszystko powoduje, że ustawodawca zróżnicował pracowników i to w sposób niezgodny z art. 32 konstytucji, ponieważ nie jest racjonalne ich zróżnicowanie w celu ustawowym. W konkluzji należy uznać, że zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 32 konstytucji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję w sprawie projektu stanowiska w sprawie P 6/21. Czy są pytania? Nie ma. Zarządzam głosowanie. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska? (14) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (6)

Stwierdza, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do sprawy K 26/20. Jeszcze raz pani mecenas Lis-Staranowicz, bardzo proszę. Sprawa K 26/20.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze akt K 26/20 została zainicjowana wnioskiem Krajowej Rady Fizjoterapeutów, a dotyczy art. 137 ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Artykuł ten stanowi: „Minister właściwy do spraw zdrowia określi, w drodze rozporządzenia, ogólne warunki umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, kierując się interesem świadczeniobiorców oraz koniecznością zapewnienia właściwego wykonania umów". My stoimy na stanowisku, że zaskarżony przepis jest zgodny z przywołanymi wzorcem kontroli, czyli z art. 92 ust. 1 konstytucji.

Dlaczego? Art. 92 ust. 1 konstytucji określa zasady wydawania tzw. rozporządzeń wykonawczych. Zdaniem skarżących art. 137 ust. 1 ustawy o świadczeniach zdrowotnych nie zawiera wytycznych prawidłowo skonstruowanych co do treści. Zdaniem inicjatora postępowania, te wytyczne są nazbyt ogólnikowe, są blankietowe, nie zawierają żadnych treści, pozostawiając rozporządzeniodawcy swobodę legislacyjną w tym zakresie.

Nie zgadzamy się z taką tezą, dotyczącą postępowania. Art. 92 ust. 1 konstytucji stanowi, że każde rozporządzenie powinno określać podmiot. Tak się tu dzieje, bo podmiotem jest minister zdrowia. Upoważnienie powinno określać również przedmiot regulacji. W tym przypadku minister zdrowia otrzymał kompetencję prawodawczą do określenia ogólnych warunków umów o udzielaniu świadczeń opieki zdrowotnej, są to tzw. normatywne wzorce umowne. Ustawa o świadczeniach zdrowotnych nie pozostawia ministrowi swobody legislacyjnej. Bardzo dokładnie określa, co umowa o udzielaniu świadczeń opieki zdrowotnej powinna zawierać. Regulacja ustawowa jest bardzo dokładna, bardzo precyzyjna. Ponadto ustawa przewiduje także tryb zawierania takich umów. Dodatkowo prezes Narodowego Funduszu Zdrowia określa szczegółowe warunki zawierania tych umów. Sama regulacja ustawowa ogranicza rozporządzeniodawcę.

Trzeci element upoważnienia ustawowego to są tzw. wytyczne co do treści. Te wytyczne są w upoważnieniu. Chodzi w nich o to, żeby minister określając ogólne warunki umów kierował się przede wszystkim interesem świadczeniobiorców, czyli pacjentów i koniecznością właściwego wykonania umów.

My w naszym stanowisku udowadniamy, że wprawdzie wytyczne są ogólne, ale na gruncie języka polskiego jest możliwe ustalenie ich treści. Uważamy też, że nie naruszają one art. 92 ust. 1 konstytucji, ponieważ interes świadczeniobiorców, czyli pacjentów, jest naturalny w tym przypadku, gdyż minister, określając ogólne warunki umów, powinien działać w interesie pacjentów.

Zgadzamy się inicjatorem postępowania, że ten interes nie posiada legalnej definicji w zaskarżonej ustawie, ale można ustalić jego treść na gruncie językowych dyrektyw wykładni, odwołując się do języka potocznego. Interes w języku polskim oznacza: „sprawy dotyczące, obchodzące kogoś – mówimy w czyimś interesie, czyli dla czyjegoś dobra – pożytek, korzyść, rzecz opłacalną". Jeśli mówimy o interesie świadczeniobiorców, to należy rozumieć przez to wyłącznie pacjentów. Minister powinien kierować się dobrem pacjentów, określając ogólne warunki umów.

Kolejna wytyczna, to jest zapewnienie właściwego wykonania umowy. Przeprowadzamy bardzo szczegółową analizę językowa tej wytycznej. Słowo „zapewnienie", które jest tutaj kluczowe, jest rzeczownikiem pochodzącym od czasownika „zapewniać", czyli sprawiać, że coś się stanie lub ktoś coś uzyska. Z kolei przez słowo „właściwy" należy rozumieć jako „odpowiednie", czyli takie, jakie powinno być przez wykonanie, wprowadzenie w czyn, urzeczywistnianie i spełnianie.

Trzeba odnotować, że zapewnienie właściwego wykonywania umów należy odczytywać w świetle konstytucyjnych regulacji, w tym przede wszystkim art. 68 konstytucji. W rezultacie można stwierdzić, że analizowana wytyczna oznacza nakaz określenia warunków umów w sposób możliwy do zrealizowania zgodnie z istniejącym stanem wiedzy i istniejącym stanem prawnym, a także w sposób zapewniający dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych w sposób równy i powszechny.

Na końcu dajemy, że wytyczne sformułowane w sposób zbliżony do zaskarżonych były już przedmiotem kontroli ze strony TK. Przykładowo dyrektywa „zapewnienia

właściwego funkcjonowania prokuratur" została uznana przez TK za wytyczną w rozumieniu art. 92 ust. 1 konstytucji

W konkluzjach należy stwierdzić, że nawet jeśli zawarte w analizowanym przepisie wytyczne mają ramowy i ogólny charakter, to ich treść daje się ustalić na gruncie reguł wykładni językowej. Tym samym art. 137 ust. 2 zaskarżonej ustawy w zakresie, w jakim odnosi się do zawartych w nim wytycznych, jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję w sprawie projektu stanowiska w sprawie K 26/20. Czy są pytania? Nie ma. Zarządzam głosowanie. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska? (19) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam, że proponowany projekt stanowiska jednogłośnie został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do sprawy SK 18/21. Pani mecenas, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w sprawie o sygn. akt SK 18/21 przedmiot kontroli stanowi art. 767^4 § 1 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego. Przepis ten stanowi: „Zażalenie na postanowienie sądu przysługuje w wypadkach wskazanych w ustawie".

Stan faktyczny poprzedzający wstąpienie ze skargą konstytucyjną rysuje się następująco. Komornik sądowy dokonał zajęcia wierzytelności z majątku skarżącego, który następnie wniósł na tę czynność skargę do sądu rejonowego, która została oddalona jako niezasadna. Postanowienie oddalające skargę zostało zaskarżone, ale zażalenie to zostało przez sąd okręgowy odrzucone jako niedopuszczalne w świetle przepisów k.p.c.

Projekt przygotowany przez Biuro Analiz Sejmowych zawiera propozycję wystąpienia do TK z wnioskiem o umorzenie postępowania ze względu na kilka okoliczności. Przede wszystkim chodzi o niespełnienie zasadniczej przesłanki determinującej konstrukcję skargi konstytucyjnej, jaką jest wymóg, aby w przepisie, który poddany jest kontroli TK, zawarte były treści normatywne bezpośrednio kształtujące sytuację prawną jednostki. Tymczasem przepis, który mówi o tym, że zażalenie przysługuje wyłącznie w wypadkach wskazanych w ustawie, jest sformułowany w tak ogólnikowy sposób, że bez uwzględnienia poszczególnych przepisów k.p.c., które zawierają katalog wskazujący na to, jakie postanowienia sądowe umożliwiają wniesienie zażalenia, ten przepis nie może być uznany za podstawę determinującą treść w sprawie skarżącego. Innymi słowy, kwestionowany przepis art. 767^4 § 1 był podstawą rozstrzygnięcia, ale nie jego treść determinowała bezpośrednio postanowienie o odrzuceniu zażalenia.

W uzasadnieniu projektu stanowiska Sejmu przywołane jest liczne orzecznictwo TK, które na tle tego przepisu k.p.c., który jest poddawany analizie, formułował podobne rozstrzygnięcia umarzające postępowania skargowe. Niemniej w projekcie stanowiska Sejmu sformułowana jest też druga podstawa, która czyniłaby problematycznym rozpoznanie, nawet w trybie kontroli abstrakcyjnej, konstytucyjności tego przepisu, a to z tego względu, że rozpatrywanie *en bloc* przepisu, który odsyła możliwość wniesienia zażalenia do przypadków określonych w ustawie, nie pozwalałby na przeprowadzenie testu konstytucyjności. Jest tak dlatego, że różne postanowienia wydawane przez sąd, także w samym postępowaniu egzekucyjnym, charakteryzuje daleko idąca odrębność. Również przedmiot tych rozstrzygnięć wymagałby wybrania zindywidualizowanej argumentacji, żeby w ogóle test konstytucyjności przeprowadzić.

W przedłożonym projekcie stanowiska Sejmu odnotowana jest wątpliwość dotycząca tego, czy wzorce, które zostały wskazane w skardze konstytucyjnej, są dopuszczalne z uwagi na jej przedmiot. Innymi słowy, art. 45 kształtujący prawo do sądu, oraz art. 176 ust. 1 mówiący o tym, że postępowanie sądowe jest dwuinstancyjne, zostały przywołane przez skarżącego na tle postępowania, w którym rozstrzygnięcie o prawach jednostki zostało wydane przez organ realizujący władzę publiczną, jaką jest komornik sądowy. Tymczasem w świetle orzecznictwa TK wymóg dwuinstancyjności postępowania sądowego dotyczy tych spraw, w których rozstrzygnięcie o prawdziwości wydawane jest po raz pierwszy przez sąd. Innymi słowy, te wzorce nie dotyczyłyby, nie mogłyby stano-

wić punktu odniesienia dla oceny regulacji, która dotyczy braku możliwości zaskarżenia postanowienia sądu wydanego wobec rozstrzygnięcia zapadłego przed innym organem państwowym niż sąd.

Jako uzupełniający element rozumowania w uzasadnieniu tego stanowiska Sejmu przypomniane zostało *ratio legis*, dla którego ustawodawca nie ustanowił w k.p.c. zasady, która przewidywałaby możliwość wnoszenia zażalenia na każde postanowienie sądu w postępowaniu egzekucyjnym. Za orzecznictwem TK przypomniano, że gwarancje procesowe przewidziane w postępowaniu egzekucyjnym muszą w wyższym stopniu uwzględniać interesy wierzyciela, w tym jego prawo do szybkiego uzyskania zasądzonego świadczenia.

Jeśli są jakieś pytania do tego projektu, to chętnie na nie odpowiem. Jeszcze raz przypomnę, że projektowane stanowisko Sejmu zawiera wniosek o umorzenie postępowania. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję w sprawie projektu stanowiska w sprawie SK 18/21. Czy są pytania? Nie ma. Zarządzam głosowanie. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska? (18) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam jednogłośne, pozytywne zaopiniowanie stanowiska.

Przechodzimy do zaopiniowania sprawy SK 67/20. Panie mecenasie, proszę bardzo.

Ekspert z BAS Bogusław Przywora:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w imieniu BAS pragnę przedstawić stanowisko do sprawy SK 67/20. Zainicjowane ono zostało skargą konstytucyjną, której przedmiotem są przepisy Kodeksu postępowania karnego, w związku z ustawą – Prawo o adwokaturze, w związku z przepisami rozporządzenia ministra sprawiedliwości dotyczącymi ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej.

Warto podkreślić, że te przepisy zostały zaskarżone w sposób zakresowy. Chodzi o zakres, w jakim nie ustanawiają wprost prawa do zasądzenia od Skarbu Państwa i wypłacenia obrońcy wyznaczonemu z urzędu (adwokatowi), w toku postępowania, chociażby części kosztów już udzielonej i nieopłaconej pomocy prawnej, do wysokości nieprzekraczającej aktualnej sumy tych kosztów, w sprawie toczącej się z jego udziałem, obliczonej zgodnie z rozporządzeniem. Tak stanowi przedmiot zaskarżenia.

Jaki był stan faktyczny. Sąd Okręgowy w Poznaniu, postanowieniem z 2 września 2019 roku postanowił nie uwzględnić wniosku obrońcy oskarżonego o zasądzenie zaliczki na poczet kosztów nie opłaconej pomocy prawnej udzielonej oskarżonemu. Skarżąca wniosła następnie zażalenie na to postanowienie do Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, który z kolei 9 października 2019 roku zmienił zaskarżone postanowienie. W miejsce powołanego przepisu rozporządzenia wskazał § 2 rozporządzenia ministra sprawiedliwości. Trybunał Konstytucyjny nadał bieg sprawie postanowieniem z 3 czerwca 2020 roku.

Jakie są argumenty skarżącej w tej sprawie. Zarzuciła ona kwestionowanym przepisom, stanowiącym podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia, naruszenie trzech przepisów konstytucyjnych: art. 24, art. 64 i art. 32 konstytucji. W przekonaniu skarżącej przepisy te są niezgodne z art. 24, bowiem obecna regulacja w zakresie warunków wypłaty kosztów w sposób niewątpliwy narusza konstytucyjną zasadę ochrony pracy. Taki jest zarzut stawiany przez skarżącą. Skarżąca podnosi także, że niezasadne jest zróżnicowanie zasad wypłaty kosztów dokonywanych czynności procesowych pomiędzy adwokatami ustanawianymi z urzędu, a takimi podmiotami, jak biegli czy tłumacze w procesie sądowym. To są podstawowe zarzuty jakie podnosi skarżąca.

Analiza formalna prowadzi do wniosku, że skarżąca nie dochowała warunków wymaganych w skardze konstytucyjnej i w związku z tym proponujemy umorzenie postępowania w odniesieniu do wszystkich podnoszonych wzorców kontroli.

Sejm podkreśla, że nie można w sposób powierzchowny traktować wykazania naruszenia wzorców konstytucyjnych, co nastąpiło w stosunku do art. 24. Stąd też, zdaniem Sejmu, nie można zasadnie wnosić, że doszło do naruszenia rzeczywistego niewypłacenia kosztów udzielonej nieodpłatnie pomocy prawnej przeliczanej według rozporządzenia

ministra sprawiedliwości. Różna jest relacja pomiędzy tłumaczem w postępowaniu procesowym, biegłym, a różna między pełnomocnikiem reprezentującym w sposób ciągły postępowanie. Stąd też skarżąca nie wykazała związku przyczynowo-skutkowego i w ten sposób nie dochowała warunków zarówno w odniesieniu do art. 24, art. 32, jak i art. 64 konstytucji.

Konkluzja jest taka, że niedochowanie wymogów skutkuje umorzeniem postępowania. Jeżeli będą pytania, to oczywiście na nie odpowiem. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo za zreferowanie sprawy. Przyznam, że nie do końca wyłapałem przyczyny umorzenia. Jakich warunków formalnych skarżąca nie dochowała? Oczywiście poza tym, że nie wykazała wymogów wynikających z art. 24 konstytucji. Przyznam, że mamy kłopot z przedstawieniem tej sprawy. O co dokładnie w niej chodziło? Dlaczego jest na umorzenie?

Nie wiem, czy państwo macie podobne odczucie? Czy sprawa jest jasna i możemy przejść do głosowania? Pan poseł Zientarski, bardzo proszę.

Poseł Piotr Benedykt Zientarski (KO):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, być może się przesłyszałem, gdy pan mówił, że sąd apelacyjny uchylił orzeczenie, chyba utrzymał orzeczenie. Jakie było stanowisko sądu apelacyjnego po zażaleniu?

Ekspert z BAS Bogusław Przywora:

Sprowadza się do tego, że skarżąca chciała, aby potraktować ją tak, jak osoby, które uczestniczą w postępowaniu procesowym na zasadach biegłego czy na zasadach tłumacza. Te osoby uczestniczą w procesie w sposób jednostkowy. Natomiast pełnomocnik z urzędu reprezentuje oskarżonego w sposób ciągły. Stąd też uznano, że nie zostały zachowane warunki podstawowe, jeżeli chodzi o wykazanie cechy relewantnej pomiędzy wzorcem kontroli art. 24, czyli ochroną pracy, równością, a art. 64, dotyczącym własności.

Poseł Piotr Benedykt Zientarski (KO):

Sąd apelacyjny oddalił zażalenie, czy tak?

Ekspert z BAS Bogusław Przywora:

Tak.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Jeżeli nie ma więcej pytań, to przechodzimy do zaopiniowania projektu stanowiska w sprawie SK 67/20. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska? (9) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (9)

Stwierdzam pozytywne zaopiniowanie stanowiska.

Przechodzimy do omówienia sprawy SK 103/20.

Ekspert z BAS Bogusław Przywora:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa SK 103/20, to skarga konstytucyjna, której przedmiotem jest art. 627, w związku z art. 632 pkt 2 – Kodeksu postępowania karnego, w związku z art. 1 § 2 – Kodeksu karnego wykonawczego.

Również ten artykuł zakresowo został zaskarżony poprzez wskazanie zakresu, w jakim wyłącza, w sprawie z oskarżenia publicznego, zwrot kosztów skazanemu z tytułu wynagrodzenia jednego obrońcy z wyboru za postępowanie wykonawcze, w przypadku, gdy postępowanie wykonawcze zostało wszczęte bezpodstawnie i potem umorzone. To jest przedmiot zaskarżenia.

Na jakiej kanwie zostało to wskazane. Sąd Okręgowy w Poznaniu postanowieniem z 4 lutego 2019 r. umorzył postępowanie wykonawcze. We wniosku z 11 marca 2019 r. obrońca skarżącego wystąpił do sądu okręgowego z wnioskiem o zasądzenie na rzecz skarżącego zwrotu kosztów ustanowienia obrońcy. Postanowieniem z 8 kwietnia 2019 r. sąd okręgowy nie uwzględnił tego wniosku. Następnie sąd apelacyjny nie zmienił merytorycznie rozstrzygnięcia, zmienił tylko podstawę formalną. TK postanowieniem z 23 czerwca 2020 r. nadał bieg sprawie.

Jakie były zarzutu podnoszone przez skarżącego? Skarżący sformułował taki zarzut i uzupełnił go później w piśmie uzupełniającym, że naruszone zostało jego prawo do obrony, bowiem bezpodstawnie wszczęto wobec niego w sprawie po raz drugi postępowanie wykonawcze, a następnie je umorzono. W ocenie skarżącego, wskutek wywołania przez organ wymiaru sprawiedliwości sytuacji, skarżący zmuszony był do obrony swoich praw i w konsekwencji poniesienia kosztów zastępstwa procesowego. W związku z tym domaga się, aby zwrócono mu koszty związane z zastępstwem procesowym. Sądy w niniejszej sprawie odmówiły skarżącemu zwrotu kosztów poniesionych z tytułu ustanowienia jednego obrońcy z wyboru, z uwagi na status skarżącego – skazany.

W ocenie BAS sprawa kwalifikuje się do umorzenia postępowania z uwagi na fakt, że w sprawie mamy do czynienia z pełnomocnikiem z wyboru, a nie z pełnomocnikiem z urzędu. Z akt postępowania nie wynika, że skazany wystąpił o ustanowienie pełnomocnika z urzędu, a sąd mu nie przyznał pełnomocnika z urzędu.

W rozumieniu art. 42 jest mowa, że skazany może być reprezentowany przez pełnomocnika z wyboru, jak i z urzędu, przy czym ustanowienie pełnomocnika z urzędu wiąże się ze spełnieniem przesłanek, o których mowa w ustawie stanowiącej podstawę do przyznania pełnomocnika z urzędu, czyli odpowiednio niskie dochody, jak i sprawa kwalifikująca się od strony formalnej do przyznania pełnomocnika. Stąd też i w tym przypadku należy podkreślić, że niespełnione są wymogi formalne wykazania cechy relewantnej pomiędzy sformułowanymi zarzutami a wzorcami. Skarżący w sprawie podkreśla praktykę stosowania przepisu, a nie normę prawną, która stanowi podstawę do oceny z punktu widzenia relewantności ze wskazanymi wzorcami kontroli. W związku z powyższym dochodzi do sytuacji, w której niewskazanie daje podstawy do umorzenia postępowania. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Bardzo dziękuję za przedstawienie sprawy. Czy są pytania do pana mecenasa? Pan przewodniczący Zientarski, bardzo proszę.

Poseł Piotr Benedykt Zientarski (KO):

Twierdzi pan, że odmówiono dlatego, że to jest skazany. Istotą postępowania wykonawczego jest fakt, że mamy do czynienia ze skazanymi. Jeżeli rozumiem dobrze, to chodzi o bezpodstawne wszczęcie postępowania wykonawczego przy założeniu, że posiadał obrońcę z wyboru. Uważam, że w takiej sytuacji koszty ponosi Skarb Państwa. Również koszty wykazane przez obrońcę w postępowaniu karnym, także obrońcę z wyboru.

Ekspert z BAS Bogusław Przywora:

Panie pośle, w świetle przepisów nie ma takiego wniosku, natomiast rzeczywiście trzeba oddać…

Poseł Piotr Benedykt Zientarski (KO):

Pan zbyt lakonicznie powiedział, dlaczego odmówiono. Chodzi o to, żeby była poszerzona argumentacja rządowa, dlaczego odmówiono, bo rozumiem, że z wyboru. Niesłusznie wszczęto postępowanie wykonawcze, które umorzono. Wszczęto je nie z winy skazanego. On opłacił pomoc i teraz domaga się zwrotu.

Ekspert z BAS Bogusław Przywora:

Argumentem przemawiającym za umorzeniem, panie pośle, jest praktyka stosowania tych przepisów jako podstawa do zaskarżenia, a nie norma prawna, którą wyprowadza skarżący w stosunku do wzorców, chociażby do prawa do obrony czy do zasady równości.

Poseł Piotr Benedykt Zientarski (KO):

Tu nie mówimy o prawie do obrony, bo prawo do obrony zostało zrealizowane.

Ekspert z BAS Bogusław Przywora:

Skarżący podnosi, że nie zostało zrealizowane.

Poseł Piotr Benedykt Zientarski (KO):

Pan uważa, że nie zostały właściwie podane wzorce. Rozumiem.

Poseł Zbigniew Babalski (PiS):

Chciałbym to do końca zrozumieć. Skazany jest osądzony i skazany, a wszystkie analizy pokazują, że tego człowieka nie stać na prawnika, a wtedy bierze ona prawnika np. najdroższego w Warszawie i żąda, żeby Skarb Państwa zapłacił, to ja nie rozumiem tej relacji. Nie stać tego człowieka na jakąkolwiek obsługę prawną i państwo daje mu tę obsługę prawną, a on mówi – ja nie chcę od was, mam swojego prawnika, ale zapłaćcie mi za tego prawnika.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Tacy prawnicy mają zwroty według stawek urzędowych, niezależnie od tego, jaki to jest prawnik i z jakiej miejscowości. Jeżeli poza stawką urzędową ktoś ma fizycznie mu zapłacić, to już jest jego prywatna sprawa. On dostanie zwrot tylko tego, co wynika z przepisów.

Poseł Piotr Benedykt Zientarski (KO):

Mówimy tylko o stawce urzędowej wynikającej z rozporządzenia.

Poseł Marek Ast (PiS):

W kontekście wniosku do TK okazało się to nieadekwatne do wzorców konstytucyjnych.

Ekspert z BAS Bogusław Przywora:

Warto podkreślić, panie pośle, praktykę stosowania przepisów, która nie stanowi w rozumieniu wymogów ustawowych podstawy do uruchomienia postępowania przed TK. Na to należy nałożyć to, że skazanemu w tym momencie przysługuje prawo dochodzenia odszkodowania. To jest w zupełnie innym trybie.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Przechodzimy do głosowania, bo mamy jeszcze jedną sprawę. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska w sprawie SK 103/20? (18) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam pozytywne zaopiniowanie stanowiska.

Przechodzimy do ostatniej sprawy SK 80/20. Pan mecenas Trochimiuk, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Łukasz Trochimiuk:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, mam przyjemność przedstawić państwu projekt stanowiska Sejmu w sprawie SK 80/20. Przedmiotem zaskarżenia są dwa przepisy art. 97 i art. 65 § 2 – Kodeksu wykroczeń.

Art. 97 brzmi: „Uczestnik ruchu lub inna osoba znajdująca się na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, a także właściciel lub posiadacz pojazdu, który wykracza przeciwko innym przepisom ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym lub przepisom wydanym na jej podstawie, podlega karze grzywny do 3000 złotych albo karze nagany".

Art. 65 przytoczę w całości, bowiem sens § 2 wynika z § 1:

§ 1 „Kto umyślnie wprowadza w błąd organ państwowy lub instytucję upoważnioną z mocy ustawy do legitymowania:

1) co do tożsamości własnej lub innej osoby,

2) co do swego obywatelstwa, zawodu, miejsca zatrudnienia lub zamieszkania, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny".

§ 2 „Tej samej karze podlega, kto wbrew obowiązkowi nie udziela właściwemu organowi państwowemu lub instytucji, upoważnionej z mocy ustawy do legitymowania, wiadomości lub dokumentów co do okoliczności wymienionych w § 1".

Oba przepisy zostały zaskarżone zakresowo.

11Wracając do zakresu oskarżenia, skarżąca, po pierwsze, zakwestionowała art. 97 w zakresie, w jakim odsyła on do innych przepisów w celu dookreślenia znamion zachowania sprawców wykroczenia, tj. znamion wykroczenia przeciwko obowiązkom wynikającym z ustawy – Prawo o ruchu drogowym. Czyli zaskarżyła częściową blankietowość przepisów. Natomiast art. 65 § 2 – Kodeksu wykroczeń został zakwestionowany w takim

zakresie, że nie wymienia, jakie dokumenty powinno się okazać organowi uprawnionemu do kontroli tych dokumentów.

Wzorzec kontroli w przypadku obu tych przepis był identyczny i dotyczył art. 42 konstytucji w całości, czyli przede wszystkim zasady *nullum crimen sine lege*, a także prawa do obrony. Ponadto jako wzorzec konstytucyjny zostało wskazane prawo do sądu. Art. 31 konstytucji też został zaskarżony w całości, natomiast *de facto* uzasadnienie wskazuje tylko na zasadę proporcjonalności, która miałaby zostać naruszona. Idąc dalej, zasada demokratycznego państwa prawnego, czyli art. 2 też został wskazany jako wzorzec kontroli.

Jeżeli chodzi o zarzuty skarżącej, to generalne uzasadnienie wskazuje na dość zbiorcze potraktowanie tych zarzutów. W uzasadnieniu nie ma rozpisania, który wzorzec kontroli w jaki sposób został naruszony. Zostaje tylko podane jakieś twierdzenie i wniosek z tego, że ono narusza poszczególne, wymienione przeze mnie wzorce kontroli.

Jako główny wzorzec kontroli wydaje się wybijać zasada *nullum crime sine lege,* a także prawo do obrony. W obu przypadkach skarżąca podnosi to, że naruszenie wymienionych wzorców kontroli doprowadza do dowolności formułowania zarzutów przez organy ścigania i opisów czynu w *epicum* wyroków sądowych, co z kolei powoduje niezrozumiały dla obwinionego opis czynu, przez co ten obwiniony *de facto* nie wie przeciwko jakim zarzutom się bronić. To może doprowadzić do tego, że stawiane są zarzuty absurdalne. Może to być środek represji wobec niewygodnych osób.

Jeżeli chodzi o zarzut dotyczący art. 65, to skarżąca podnosi zarzut braku precyzyjnego wskazania znamion czynu zabronionego, polegający na pominięciu w opisie tych znamion katalogu dokumentów stwierdzających tożsamość.

Przechodząc do oceny i naszego stanowiska uprzedzę, że jest to propozycja wniosku o stanowisko na umorzenie postępowania.

Z czego według nas miałoby to wynikać. Jeżeli chodzi o art. 97 Kodeksu wykroczeń, to po części miałoby to wynikać ze zbędności orzekania, a po części z niedopuszczalności tego orzekania. Jeżeli chodzi o zbędność orzekania to znaleźliśmy, nie tylko my, ale i skarżąca, wyrok TK w sprawie K 3/13. Ten wyrok też odnosił się do art. 97. Dotyczył on wzorców kontroli z art. 42 ust. 1 i art. 2 konstytucji. Zakres zaskarżenia jest po części tożsamy, jak widać tutaj, z wzorcami kontroli wskazanymi przez skarżącą. Orzeczenie TK była na zgodność z konstytucja art. 97, również pod kątem wzorców kontroli.

Skarżąca nie podała żadnych nowych okoliczności ani żadnych nowych argumentów, które mogłyby świadczyć o tym, że coś nowego się w tej sprawie wydarzyło i TK powinien się jej przyjrzeć jeszcze raz. Dlatego nasz projekt zakłada w tym zakresie wniosek o umorzenie.

Jeżeli chodzi o pozostały zakres, to mogę powiedzieć o wszystkim razem. W pozostałych kwestiach proponujemy, ze względu na niedopuszczalność orzeczenia, umorzenie postępowania. To jest związane z tym, że brak głębszego uzasadnienia, które spełniałoby formalne wymagania stawiane w orzecznictwie TK.

Uzasadnienie, które przedstawiła skarżąca, sprowadzało się do tego, że stanowi polemikę z wyrokiem TK w sprawie K 3/13. Generalnie w tym uzasadnieniu przeważały cytaty ze zdań odrębnych do tego wyroku i cytaty ze stanowiska prokuratora generalnego, ponieważ tamten wyrok był zainicjowany wnioskiem prokuratora generalnego. *De facto* był zgodny z tym, co chciała skarżąca.

Drugim argumentem jest to, że niejednokrotnie skarżąca nawiązywała do jej sprawy i do jej oczekiwań co do rozstrzygnięcia. Wyraźnie wskazywało to, że skarżąca chce potraktować TK jak sąd kolejnej instancji do rozpatrzenia swojej sprawy. Jako sąd, który *de facto* miałby doprowadzić do jej uniewinnienia. Skarżąca często powoływała się też na praktykę stosowania prawa. To było po prostu stwierdzenie skarżącej, że organy działają tak a nie inaczej, ale bez żadnych wskazań i konkretnych przykładów, np. że policja wykorzystuje art. 97 do zajmowania się niewygodnymi osobami i ścigania. Było też kilka podobnych zwrotów, że policja niedokładnie wie jak stosować przepisy prawa, że jest to powszechne i w związku z tym policjanci potrzebują precyzyjnych przepisów do stosowania.

Ostatnim argumentem za umorzeniem jest to, że w uzasadnieniu jest wiele przytaczanych tez i cytatów, jak też wiele przepisów, bez konkretnych argumentów na ich potwierdzenie. Przykładem jest, akcentowana przez skarżącą, zasada proporcjonalności. Skarżąca dwukrotnie twierdzi, że naruszona została zasada proporcjonalności, ale jej uzasadnienie sprowadza się wyłącznie do tego, że wskazuje, co powinien zawierać test proporcjonalności, który jest również w doktrynie. Natomiast sam test proporcjonalności *de facto* nie jest przeprowadzany, czyli nie ma analizy pod kątem testu proporcjonalności jej sytuacji prawnej.

Stąd, jak mówię, w całości projekt stanowiska przewiduje umorzenie postępowania ze względu na dwie różne przyczyny. Raz ze względu na zbędność wydania wyroku, a po drugie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo za przedstawienie projektu. Dziwne, że TK przepuszcza takie sprawy i daje pod rozstrzygnięcia. Czy są pytania? Nie ma. Zarządzam głosowanie. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska? (14) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (1)

Stwierdzam pozytywne zaopiniowanie stanowiska.

Tym samym wyczerpaliśmy dzisiejszy porządek dzienny. Dziękuję państwu. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.